Commission of Inquiry
into the Actions of Canadian Officials in Relation to Maher Arar
Policy Review

Questions for Panel Members:
A Background Paper
to the Commission's
Roundtable of International Experts on Review and Oversight

May 19, 2005

TABLE OF CONTENTS

1. JURISDICTION 1
(a) Discussion 2
(i) Combined Review or Agency for RCMP only? 2
(ii) Divided Jurisdiction 5
2. INITIATING REVIEW 7
(a) Discussion 7
3. REVIEW POWERS 9
(a) Discussion 9
(i) Access to Information 9
(ii) Police Powers 10
(iii) When to Investigate 11
(iv) Remedies 12
4. WHO DOES REVIEW/TO WHOM DO THEY REPORT 13
(a) Discussion 13
(i) The Review Body 13
(ii) Reporting and Disclosure 14

This paper is designed to set out issues which arise in considering a review mechanism for the RCMP's national security activities.[1] The RCMP is Canada's national police force. It is presently subject to review by the Commission for Public Complaints Against the RCMP, or CPC.[2] The Commissioner may recommend that there be no change in the CPC review structure, that aspects of the CPC should be amended, or that there should be a different review body for the RCMP's national security activities. As part of the process of considering the design of a review mechanism, this paper sets out four major questions, and briefly reviews various aspects of each question.[3] These questions will be the subject of discussion at the Commission's Roundtable of International Experts on Review and Oversight on May 20, 2005.

1. JURISDICTION

Should review of the national security activities of a police agency such as the RCMP be conducted by a body which has jurisdiction over:

(i) that agency alone;

(ii) only the national security activities of that agency; or

(iii) the national security activities of some or all of the other federal agencies with a national security function (i.e. in the Canadian context: CSIS, CSE, DND, CBSA, etc.) in addition to those of the police agency?

---

[1] There is a list of acronyms at the end of this document.

[2] See discussion of the CPC's present structure online at www.ararcommission.ca, in the Commission's Background Paper, "Domestic Models of Review of Police Forces".

[3] This paper is not intended to be an exhaustive discussion of all possible features of a review mechanism, nor the advantages or challenges of each feature. It is designed to facilitate discussion at the Commission's Roundtable of International Experts on Review and Oversight. More detailed analysis and discussion is found in the Background Papers to the Commission's Consultation Paper, and in the Commission's Supplementary Papers.

(a) Discussion

(i) Combined Review or Agency for RCMP only?

One of the central questions is over what agency, agencies and/or activities a review body should have jurisdiction. Should the RCMP have its own review body? Should the review body also review other national security actors (some or all of the RCMP, CSIS, CSE, military intelligence, and various federal agencies and departments)?

In Canada we presently have separate review bodies for each major agency involved in national security activities. Thus, the CPC reviews the RCMP, SIRC reviews CSIS, and the CSE Commissioner reviews the CSE. There are other federal departments and agencies that are also involved in national security and intelligence activities which are not subject to any comparable review. Members of provincial and municipal police forces are generally not subject to the jurisdiction of the CPC even when working with the RCMP in integrated national security teams unless they are appointed as RCMP supernumerary special constables,[4] and remain subject to the disciplinary jurisdiction of their home police force.[5] The Canadian Association of Chiefs of Police has urged a legislative solution to issues of accountability and oversight when a police officer from one jurisdiction is subject to a complaint while working in another jurisdiction.[6]

Since 9/11 there has been increased integration of law enforcement and security intelligence actors. The anti-terrorist investigations conducted by RCMP INSET teams, which may involve CSIS, provincial and municipal police forces, and other federal departments such as the CBSA, is only one example of this integration. It may be argued that the current agency-based review model prevents any one of the review agencies from obtaining the whole picture with respect to an integrated project.

---

[4] *Royal Canadian Mounted Police Act*, R.S.C. 1985, c. R-10 (*"RCMP Act"*), ss. 7 and 45.35(1).

[5] See Ottawa Police Service Submissions to Arar Commission (February, 2005), p. 5; Ontario Provincial Police Submissions to Arar Commission (March, 2005), p. 8.

[6] CACP Submissions to Arar Commission (March, 2005), pp. 16-19, and the *Cross-Border Policing Act*, C.C.S.M. c. C325.

Internationally, there are models of both agency-based and function-based review. In Norway[7] and in the United Kingdom[8], jurisdiction for some review purposes is defined functionally, meaning it extends to both police and intelligence services insofar as they are engaged in defined national security or investigative activities. The review committee for security intelligence in Norway, the EOS Committee, sees advantages in its multi-agency jurisdiction, including its ability to monitor integrated activity. This view is shared by the Swedish and Australian Commonwealth Ombudsman's offices, which are bodies of general jurisdiction, and which therefore review both police and security intelligence activities.

In Belgium there is an interesting model which combines agency-based jurisdiction with statutory gateways[9] between review agencies. Committee P, which has jurisdiction over the police, and Committee I, which has jurisdiction over two intelligence agencies, have a statutory obligation to exchange information, to hold joint meetings and to jointly discharge duties in some cases.[10] They have conducted joint investigations and issued separate reports based on those joint investigations.

The Inspectors General of the CIA, the Department of Justice[11] and Homeland Security all expressed a preference for agency-based review. The Inspector General of the CIA specifically commented on the desirability of sole-agency jurisdiction for review of CIA activities since the CIA's functions are specialized and complicated, and concentration on one agency allows for the necessary specialization and understanding in the body responsible for accountability as well. The Inspector General of the Department of Justice noted that single-agency review coupled with an ability to coordinate cross-agency reviews was an important feature for review of integrated

---

[7] The Committee for Oversight of the Intelligence, Surveillance and Security Services, known as the "EOS Committee" in Norway, has jurisdiction over all "intelligence, surveillance and security services carried out by, under the control of or on the authority of the public administration". See *The Act relating to the Monitoring of Intelligence, Surveillance and Security Services*, Act No. 7 of 3 February 1995, s. 1.

[8] The review bodies created by the *Regulation of Investigatory Powers Act 2000* (U.K.), 2000, c. 23 ("*RIPA*"), whose jurisdiction is defined by investigative activity (e.g. intercepts, surveillance), generally monitor any public authority engaged in the defined activities.

[9] We use this term to connote statutory mechanisms that allow for information-sharing and/or other forms of cooperation or interaction among review bodies.

[10] *Organic Law of 18 July 1991 on Monitoring Police Forces and Intelligence Services*, ss. 52ff.

[11] The Inspector General of the Department of Justice has jurisdiction over a number of agencies with police-like functions including the Federal Bureau of Investigation (FBI), the Drug Enforcement Administration (DEA), the U.S. Marshals Service, the Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives, and the Federal Bureau of Prisons.

or overlapping investigative activity. In the U.S., this is accomplished by joint Inspectors General reviews (e.g., the Inspectors General of the CIA and of the Department of Justice may jointly investigate a matter).

Another model to facilitate cooperation with other accountability bodies is found in Australia. In fulfilling its mandate with respect to the integrated Australian Crime Commission (ACC), for example, the Commonwealth Ombudsman has the statutory authority to enter into investigation "arrangements" with other accountability bodies that have jurisdiction over members of the ACC.[12]

In the United Kingdom, the IPCC has in the past engaged in joint investigations with other accountability bodies. A "statutory gateway" was also recently created to allow for information exchange and cooperation between the IPCC and the Parliamentary Ombudsman, both of whom have review jurisdiction over certain aspects of the Revenue and Customs Department. Thus, the IPCC and the Parliamentary Ombudsman "may disclose information to each other for the purposes of the exercise of" their respective mandates, and "may jointly investigate" certain matters.[13]

Some of the submissions to this Commission have taken the position that the single agency model leads to a better understanding of the particular needs of the agency and its actions and effects. For example, the CSE Commissioner has expressed the view that an agency-based model appears preferable, stating:[14]

> [I]t remains doubtful whether one review body could conduct effective review of the disparate array of activities conducted by the security and intelligence community overall.

---

[12] *Ombudsman Act 1976* (Cth), s. 8. A Parliamentary Committee recently recommended that consideration be given to greater liaison between the Commonwealth Ombudsman, the state ombudsmen, and the Inspector-General of Intelligence and Security, with respect to possible joint reviews of combined ASIO/police operations.

[13] *Commissioners for Revenue and Customs Act 2005* (U.K.), 2005, c. 11, ss. 28(3) - (4).

[14] CSE Commissioner Submissions to Arar Commission (January, 2005), p. 4.

On the other hand, the CPC notes that a single review body with jurisdiction over all national security actors would have the advantage of ensuring that all intrusive national security activities are subject to a consistent level of civilian review.[15]

The BCCLA also preferred a single national security review body, stating that:

> A civilian review agency responsible for ensuring accountability in the area of national security must be able to follow the thread of evidence either forward to its conclusion or back to its inception regardless of whether it originated with the RCMP, CSIS or some other agency.[16]

(ii) Divided Jurisdiction

Another question which must be answered is whether to divide review jurisdiction. Should separate agencies review the RCMP's national security activities and non-national security activities? In such a case the jurisdiction of the "national security review agency" could be defined by function (i.e., all national security activities) or by agency (e.g., RCMP).

Norway provides an example of divided jurisdiction. In Norway, there is a complaints-based body which is responsible for the entire police force, while a separate review body, the EOS Committee, has review jurisdiction over the two intelligence agencies as well as the Police Security Service. The EOS Committee not only addresses complaints against the Police Security Service, but also conducts regular inspections. Guidelines direct the complaints-based body responsible for the whole of the police force to advise the EOS Committee of any allegations against the Police Security Service, to keep it apprised of such investigations and recommendations, and to inform the EOS Committee of any matters that may be of interest to the Committee. The EOS Committee has a more limited reciprocal duty. The members of the Police Security Service are thus subject to two forms of review. It should be noted that the Police Security Service has a separate statutory basis from the ordinary police service, and has separate offices. However, there is integrated activity, including information sharing, between the two, and the EOS Committee in a recent annual report raised the question of whether it

---

[15] CPC Submissions to Arar Commission (February, 2005), p. 54.
[16] BCCLA Submissions to Arar Commission (March, 2005), p. 13.

should have jurisdiction over portions of the ordinary police service that are involved in counter-terrorist national security activities.[17]

Such practical difficulties may arise in attempts to define jurisdiction by function in relation to policing functions. In particular, some police investigations start out as ordinary investigations and then become national security investigations. It is theoretically possible that they could switch back again. As the Canadian Association of Chiefs of Police has noted:

> [N]ot only are many terrorist related activities considered to be crimes, many of the precursor activities of terror-related criminals involve straightforward, uncomplicated and basic criminal activity that will ultimately lead to terrorist acts.[18]

The Police Ombudsman for Northern Ireland holds a similar view, noting that terrorist groups engage in many ordinary crimes, often for financing purposes, such as credit card fraud, fuel smuggling, drug smuggling, robbery and petty crime. She also notes that investigations often switch back and forth or run concurrently in a counter-terrorist unit and/or a different unit of the police force.[19] The Ontario Provincial Police has raised a similar concern in the Canadian context. In its submissions, the OPP states that intelligence-led policing, which involves information flows throughout a police force as well as to and from other policing/security agencies, has implications for a review model in that it would "probably not be effective to single out a particular division of a law enforcement agency for oversight or review".[20] The Commission is interested in how these types of issues might be addressed by statutory provisions if a divided jurisdiction model were to be adopted.

---

[17] See the discussion of Norway in the Commission's Supplementary International Models Paper.
[18] CACP Submissions to Arar Commission (March, 2005), p. 11 (footnotes omitted).
[19] See the discussion of the Police Ombudsman for Northern Ireland in the Commission's Supplementary International Models Paper.
[20] OPP Submissions to Arar Commission (March, 2005), pp. 18-19.

2. INITIATING REVIEW

How should the review body be able to initiate a review: complaints; own-motion investigations;[21] inspections;[22] referral from executive, legislature, or other review bodies?

(a) Discussion

In Canada, review of police forces has typically been complaints-driven. Many of the submissions to the Commissioner have taken the position that a purely complaint-based system is inappropriate for national security activities of the RCMP. Many foreign agencies that review national security activities also share this view. The central reasons advanced by review agencies for own-motion investigation and inspection powers with respect to national security activities relate to the secretive nature of the investigations, the potential unreliability of information, and other issues which have been discussed in the Commission's Background Paper, "National Security and Rights and Freedoms".[23]

The BCCLA has also identified a number of potential barriers to access for prospective complainants, including:

(i) Linguistic, educational and literacy obstacles;

(ii) Cultural experience – including ethnic and cultural backgrounds that harbour a distrust of police, or fear of police reprisals;

(iii) Legal status: refugee claimants or permanent residents may be reluctant to jeopardize immigration status; and

---

[21] We use the term "own-motion investigations" to encompass investigations, or complaints, that a review body can initiate of its own motion.

[22] We use the term "inspections" to mean a power to inspect the agency's activities, in the absence of a complaint, in a manner resembling audits of an agency's activities, and generally unrestricted in scope. An inspection power differs from the power to conduct own-motion investigations insofar as the latter generally relates to one identifiable matter or course of conduct.

[23] Available online at www.ararcommission.ca.

(iv) Inadequate advocacy or assistance resources.[24]

In addition, the Chair of the CPC in her submissions states that a number of Muslims have brought to her attention alleged improprieties in RCMP investigations, but made it clear to her that fear prevented them from making formal complaints.[25]

An interesting model with respect to civil liberties complaints in particular is found in the statutory mandate of the Inspector General of the Department of Justice in the United States. He is directed to designate one official in his office to "review information and receive complaints alleging abuses of civil rights and civil liberties" by employees, and to "make public through the Internet, radio, television and newspaper advertisements information on the responsibilities and functions of, and how to contact, the official."[26] He is also to report semi-annually on these issues to Committees of the House and Senate. The Office has commenced an extensive outreach program, including the publication of advertisements in Arabic, Urdu and other languages, in a variety of ethnic media outlets.

Internationally, most review bodies for police and intelligence agencies have the ability to conduct "own motion" investigations, which is the power to commence an investigation into a particular matter either by filing its own complaint or otherwise. Many also have the power to generally inspect or audit files at will or periodically. These include review bodies whose remit includes national security policing: Committee P in Belgium; the EOS Committee in Norway; the Inspector Generals for the Departments of Justice and Homeland Security in the United States; and the inspection bodies created by the *RIPA* in the U.K.[27]

In Canada, SIRC has an inspection function[28], while the CPC does not, although the CPC has the power to initiate its own complaints.[29]

---

[24] BCCLA Submissions to Arar Commission (March, 2005), pp. 8-9.
[25] CPC Submissions to Arar Commission (February, 2005), pp. 23-24.
[26] *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism (USA PATRIOT ACT) Act of 2001*, Pub. L. No. 107-56, 115 Stat. 272 (*"PATRIOT Act"*), s. 1001.
[27] The inspection powers of these bodies are circumscribed by the activity under review.
[28] *Canadian Security Intelligence Service Act* ("*CSIS Act*"), R.S.C. 1985, c. C-23, ss. 38-40.
[29] *RCMP Act*, s. 45.37(1).

Another potential method by which investigations may be triggered could include a request by the legislative branch or the executive branch to investigate certain matters. In Canada, the Minister may direct SIRC to provide the Minister with special reports on CSIS.[30] The Australian Prime Minister or the responsible Minister may request the IGIS to inquire into a matter.[31] The Senate and House Committees may request U.S. Inspectors General to inquire into specific matters.

A further question arises as to whether wider powers (such as inspections) could appropriately be given to the CPC in the national security area without giving such powers to the CPC in other areas of the RCMP's activities.

3. REVIEW POWERS

What powers does a review body for national security activities need, and what restrictions should apply? Powers might include access to information and documents; police powers; and remedial powers. Restrictions might include restrictions on the timing of investigations and disclosure in reporting.

(a) Discussion

(i) Access to Information

The statutory authority to access information held by other bodies is an important issue. To what extent should the agency have the power to compel documents and information from the agency under review or from any other source? In Canada, SIRC and the CSE Commissioner have complete access to the files of CSIS and the CSE respectively.[32] The CSE Commissioner has subpoena powers which extend outside the agency to private actors, to other government departments, or to an agency such as the RCMP.[33] In contrast, SIRC has the power to summons

---

[30] *CSIS Act*, s. 54.
[31] *Inspector-General of Intelligence and Security Act 1986* (Cth), ("*IGIS Act*") ss. 8-9.
[32] Subject only to Cabinet privilege.
[33] *National Defence Act*, R.S.C. 1985, c. N-5, s. 273.63(4).

witnesses and compel document production, but only in the context of investigations of complaints, and not in its general review capacity.[34]

There are a number of international models of review bodies for policing activities which generally have access to classified information relevant to their mandate including the Police Ombudsman for Northern Ireland, the *RIPA* authorities in the United Kingdom, and Committee P in Belgium.

The Inspectors General of the CIA, Homeland Security and Department of Justice have broad subpoena powers applicable to non-federal government actors.[35] They are directed by statute to use methods other than subpoenas to obtain information from federal government actors. However, other federal actors cooperate in the provision of information to Inspectors General. If there is an issue about obtaining access to documents held by another federal department or agency, then the Inspector General CIA, for example, can raise the issue with the Inspector General Homeland Security to obtain cooperation from federal employees subject to the latter's review jurisdiction.

(ii) Police Powers

A further question is whether the review agency requires police powers in the course of its investigation.

The Police Ombudsman for Northern Ireland has police powers including search and seizure powers and the power to arrest individuals who decline to assist in her investigations process. The Ombudsman has used this power a number of times. The IPCC, with jurisdiction over all police forces in England and Wales, as well as certain specialized police organizations such as the National Criminal Intelligence Service and certain aspects of Revenue, Customs and Immigration, also has police powers at its disposal.[36]

---

[34] *CSIS Act*, ss. 39, 50.
[35] *Inspector General Act of 1978*, 5 U.S.C. Appendix §§ 1 – 12 (1978)(*"Inspector General Act of 1978"*), s. 6.
[36] *Police Reform Act 2002* (U.K.), 2002, c. 30, s. 19(4) of Schedule 3, Part 3.

The U.S. Inspectors General, in addition to their powers to compel documents and testimony, are also empowered to carry firearms, make arrests, and seek and execute search warrants.[37] It should be noted that the Inspectors General investigations can include criminal investigations.

(iii) When to Investigate

Another question is whether there should be restrictions on the timing of investigations. This may be related to the principle of police independence, or to preserving the integrity of ongoing criminal investigations. On the issue of police independence, the RCMP has stated as follows:

> Threats to police independence are less apparent with a review model that would operate at a distance from government, and that would conduct retrospective audits without interfering in active investigations. Retrospective audits of case files can serve an important function, and the RCMP supports the proposition that external review strengthens its operations in the national security sphere.[38]

A number of review bodies with jurisdiction over police forces have the ability to run investigations concurrently with police investigations. For example, the Police Ombudsman for Northern Ireland frequently conducts investigations of the police service concurrently with the police service's criminal investigations, including terrorism investigations, into the same or related events. At times, both the Ombudsman's office and the police force require access to the same evidence and there is negotiation about such access. On occasion, the Ombudsman has even taken primacy over an alleged crime scene.[39]

In the United Kingdom, the IPCC conducts investigations that parallel concurrent police investigations, including national security investigations. While there are practical issues to address, such as access to evidence required by both bodies, each has been able to carry out its mandate without interference with the others.[40]

The Inspectors General in the United States frequently conduct investigations concurrently with ongoing FBI or state police criminal investigations.

---

[37] *Inspector General Act of 1978*, s. 6(e)(1).
[38] RCMP Submissions to Arar Commission (February, 2005), p. 17.
[39] See Commission's Supplementary International Models Paper.
[40] See discussion in the Commission's Supplementary International Models Paper.

(iv) Remedies

The final issue is whether the review body should have powers of recommendation only, or whether it should have the ability to issue binding orders.

Existing Canadian review bodies (CPC/SIRC/CSE Commissioner) have recommendation powers only with respect to the broad review issues. Most of the international bodies also have only recommendation powers. These bodies, by and large, believe that public accountability and agency responsibility have meant that the recommendation powers are sufficient, and allow the agency to implement changes in an appropriate manner.

Further, as the CPC has submitted to this Commission, when it comes to the operation of a police force, recommendation powers pose fewer problems with respect to the doctrine of police independence.[41] The Canadian Civil Liberties Association also adopted this view, further submitting that the review agency should not acquire decision-making power over any law enforcement authority on the grounds that "to whatever extent it had a power of decision, the audit agency would be at risk of inheriting the general reluctance to take on the police that afflicts so many politicians."[42]

The International Civil Liberties Monitoring Group has made the interesting suggestion that the agency should have a "public education mandate" to ensure that its reports receive public attention.[43] This is similar to the explicit statutory public education mandate given to the Inspector General of the Department of Justice, discussed earlier.

On the other hand, the Canadian Arab Federation and the Canadian Council on American-Islamic Relations submit that a review body should have a broad variety of remedies, including the ability to order compensation to individuals, and "written and/or public apologies,

---

[41] CPC Submissions to Arar Commission (February, 2005), pp. 12-14.
[42] CCLA Submissions to Arar Commission (February, 2005), p. 10.
[43] ICLMG Submissions to Arar Commission (February, 2005), p. 5.

certification that an individual is not subject to investigation, erasure or rectification of erroneous files, and the issuance of corrective policy and practice directives."[44]

4. WHO DOES REVIEW/TO WHOM DO THEY REPORT

What observations/comments do you have about:

- the qualifications necessary to review national security activities;
- how members should be chosen;
- how questions of national security confidentiality should be addressed;
- to what entity(ies) the review body should report; and
- what form(s) should such reporting take, keeping in mind the sometimes conflicting requirements of secrecy and accountability/transparency?

(a) Discussion

(i) The Review Body

Domestic and international review bodies for police and security and intelligence agencies exhibit different relationships to the legislative and executive branches, and qualifications, membership and appointment or election procedures vary widely.

The CPC can be composed of up to 31 members, although at present, only the Chair and the Vice-Chair are members of the Commission. Members are appointed by the federal Cabinet for five-year renewable terms, and can only be removed for cause. No special qualifications are required. Most of the international models which we reviewed range from one member to seven

[44] CAF/CAIR-Can Submissions to Arar Commission (February, 2005), p. 26.

members. The question arises as to whether the Commission could appropriately review national security activities if it were at its full complement of 31 members.

SIRC is constituted as a Committee consisting of the Chair and two to four other members, all of whom are to be Privy Councillors not serving in Parliament. They are chosen by the Prime Minister after consultation with the Leader of the Opposition and the leaders of each party in the House of Commons with 12 or more members. Members are appointed for a five year term and are eligible to be re-appointed for a five-year term. Members of SIRC must comply with security requirements and are required to take an oath of secrecy.

A third model is that of the CSE Commissioner. The Commissioner is appointed by Governor in Council. He or she must be a supernumerary judge or a retired judge of a superior court.

The other Canadian model which is often used where independence is critical is that of the independent officer of Parliament. Federal examples are the Information Commissioner, the Privacy Commissioner, and the Auditor General. The Privacy Commissioner, for example, is appointed by the Governor in Council only after approval by resolution of both the House and Senate, for a term of seven years, renewable once. He or she may only be removed from office on address to each of the House and the Senate. He or she reports directly to Parliament.

In Belgium and Norway, members of the review bodies are elected by the legislature, which is not a practice that we have in Canada. Similarly, the Ombudsman in Sweden is elected by the legislature. Other UK oversight bodies have required that only judges or retired judges may hold certain review positions.

(ii) Reporting and Disclosure

There is a tension between the need to protect national security and the desire to provide public information about review of national security activities, whether conducted by the police or by security intelligence agencies. It is generally accepted that there cannot be full disclosure of all information. The question is how best to balance the public need for accountability with the protection of national security.

The CPC presently submits an annual report to the Minister, who must lay it before each House of Parliament on any of the first fifteen days that that House is sitting after the Minister receives it.[45] As presently constituted, however, the CPC does not have full access to classified information.

SIRC conducts investigations and inspections involving national security and intelligence, and submits annual and special reports to the Minister. The Minister must lay the annual reports before each House of Parliament on any of the first fifteen days that that House is sitting after the Minister receives it.[46] SIRC does not make its investigations of complaints, nor its special reports public. The Minister is not obliged to make these reports public. Although the reports are subject to requests under the *Access to Information Act*, there are national security exemptions from disclosure under that Act.[47]

By contrast, the Privacy Commissioner and the Auditor General report directly to the legislative branch.[48]

Some international review bodies have statutory provisions specifically directed to the confidentiality of reporting practices. For example, the Office of the Inspector General for the CIA is specifically directed by legislation:

> "to take due regard for the protection of intelligence sources and methods in the preparation of all reports issued by the office and, to the extent consistent with the purpose and objective of such reports, take such measures as may be appropriate to minimize the disclosure of intelligence sources and methods described in such reports."[49]

In the United States, there is an interesting statutory mechanism which allows for an executive branch veto over the disclosure of information in the report of an Inspector General but which requires accountability for the use of such veto to Congress. For example, the Attorney General can prohibit disclosure by the Inspector General of the Department of Justice of "sensitive

---

[45] *RCMP Act*, s. 45.34.
[46] *CSIS Act*, ss. 53-54.
[47] *Access to Information Act*, R.S.C. 1985, c. A-1, s. 15.
[48] *Privacy Act*, R.S.C. 1985, c. P-21, s. 38 - 40; *Auditor General Act*, R.S.C. 1985, c. A-17, ss. 7, 8.
[49] 50 USC Sec. 403q(c)(3).

information", including information concerning ongoing criminal proceedings, undercover operations, the identity of sources, intelligence matters, and national security information. If the Attorney General does so, he or she must then state his or her reasons for doing so to Congress.[50] The Department of Justice Inspector General advises that this section is generally interpreted to allow the Attorney General to prohibit disclosure of "sensitive information" only, and not to prohibit the investigation or other scrutiny that the Inspector General might choose to undertake. The Inspector General advises that this power has been invoked only once, in 1998, to delay disclosure of a report by six months.[51]

In Australia, the IGIS reports to the Prime Minister on inquiries, inspections and compliance by the ASIS and DSD.[52] The complete report is to be provided to the Leader of the Opposition in the House of Representatives, but there is a statutory obligation of secrecy on the Leader with respect to any part of the IGIS' Report not tabled in Parliament.[53] Prior to tabling the Report in each House of Parliament, the Prime Minister may make such deletions "as the Prime Minister considers necessary in order to avoid prejudice to security, the defence of Australia, Australia's relations with other countries or the privacy of individuals".[54]

---

[50] *Inspector General Act of 1978*, s. 8E.
[51] Office of the Inspector General of the Department of Justice, "Epilogue", dated July 1998, to its "CIA-Contra-Crack Cocaine Controversy: a review of the Justice Department's investigations and prosecutions", dated December 1997. See http://www.usdoj.gov/oig/special/9712/epilogue.htm.
[52] *IGIS Act*, s. 35(2) – (2B).
[53] *IGIS Act*, s. 35(3).
[54] *IGIS Act*, s. 35(5).

ACRONYMS USED IN THIS PAPER

ACRONYM	MEANING
ACC	Australian Crime Commission (Australia)
ASIO	Australian Security Intelligence Organisation (Australia)
ASIS	Australian Secret Intelligence Service (Australia)
BCCLA	British Columbia Civil Liberties Association (Canada)
CACP	Canadian Association of Chiefs of Police (Canada)
CAF/CAIR-Can	The Canadian Arab Federation/Canadian Council on American-Islamic Relations (Canada)
CBSA	Canada Border Services Agency (Canada) – department of federal government responsible for managing the nation's borders by administering and enforcing domestic laws governing trade and travel, as well as international agreements and conventions.
CCLA	Canadian Civil Liberties Association (Canada)
CIA	Central Intelligence Agency (U.S.)
Committee I	Standing Committee for the Monitoring of Intelligence Services (Belgium)
Committee P	Standing Committee for the Monitoring of Police Forces (Belgium)
CPC	Commission for Public Complaints Against the RCMP (Canada) – review body for RCMP
CSE	Communications Security Establishment (Canada) – national cryptological agency
CSIS	Canadian Security Intelligence Service (Canada) – national civilian security intelligence service

DND	Department of National Defence (Canada) – national military
DSD	Defense Signals Directorate (Australia)
EOS Committee	Committee for Oversight of the Intelligence, Surveillance and Security Services (Norway)
FBI	Federal Bureau of Investigation (U.S.)
ICLMG	International Civil Liberties Monitoring Group (Canada)
IGIS	Inspector-General of Intelligence and Security (Australia)
INSET	Integrated National Security Enforcement Teams (Canada) – RCMP led investigation teams, in which provincial and municipal police forces, CSIS, and other federal departments and agencies may participate
IPCC	Independent Police Complaints Commission (U.K.)
OPP	Ontario Provincial Police (Canada) – provincial police force
RCMP	Royal Canadian Mounted Police (Canada) – national police force
RIPA	*Regulation of Investigatory Powers Act* (U.K.)
SIRC	Security Intelligence Review Committee (Canada) – review body for CSIS

Commission d'enquête
sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar
Examen de la politique

Questions pour les membres du Comité : Document de référence destiné à la Table ronde des experts internationaux sur les modèles d'examen et de surveillance

[TRADUCTION]

le 19 mai 2005

TABLE DES MATIÈRES

1. COMPÉTENCE 1
   a) Analyse 2
      (i) Examen combiné ou organisme pour la GRC seulement? 2
      (ii) Compétence partagée 5

2. L'INITIATIVE DE L'EXAMEN 7
   a) Analyse 8

3. POUVOIRS D'EXAMEN 10
   a) Analyse 10
      (i) Accès à l'information 10
      (ii) Pouvoirs de la police 11
      (iii) Quand enquêter? 12
      (iv) Mesures correctives 13

4. QUI EFFECTUE L'EXAMEN? À QUI FAIRE RAPPORT? 14
   a) Analyse 15
      (i) L'organisme d'examen 15
      (ii) Rapports et communication des renseignements 16

Le présent document a pour objet d'énoncer les questions qui se posent dans le cadre d'une étude d'un mécanisme d'examen des activités de la GRC en matière de sécurité nationale[1]. La GRC est la force de police nationale du Canada. La GRC est actuellement assujettie à l'examen par la Commission des plaintes du public contre la GRC (la CPP)[2]. Le commissaire pourrait recommander qu'aucun changement ne soit apporté au processus d'examen de la CPP, que des aspects de la CPP soient modifiés ou qu'un organisme différent soit chargé de l'examen des activités de la GRC touchant la sécurité nationale. Le présent document énonce quatre questions importantes qu'il faut se poser lorsqu'on conçoit un mécanisme d'examen, et il passe brièvement en revue différents aspects de chacune[3]. Ces questions feront l'objet de discussion lors de la Table ronde des experts internationaux sur les modèles d'examen et de surveillance qui aura lieu le 20 mai 2005.

1. COMPÉTENCE

Les activités en matière de la sécurité nationale d'une force de police comme la GRC devraient-elles être examinées par un organisme qui a compétence :

(i) seulement sur cette force;

(ii) seulement sur les activités en matière de la sécurité nationale de cette force;

(iii) sur les activités en matière de la sécurité nationale de toutes les autres organisations fédérales exerçant des fonctions en matière de sécurité nationale (au Canada, le SCRS, le CST, le MDN, l'ASFC, etc.) ou de certaines d'entre elles, en plus de celles de la force de police?

---

[1] Il y a une liste d'acronymes à la fin du présent document.

[2] Voir la discussion portant sur la structure actuelle de la CPP, en ligne à www.commissionarar.ca, dans le document de référence de la Commission intitulé « Modèles canadiens d'examen des forces de police ».

[3] Le présent document ne se veut pas une discussion complète de toutes les caractéristiques possibles d'un mécanisme d'examen ou des avantages ou défis présentés par chaque caractéristique. Il vise à faciliter la discussion à la Table ronde des experts internationaux sur les modèles d'examen et de surveillance convoquée par la Commission. Une analyse et une discussion plus détaillées se trouvent dans les Documents de référence de la Commission, ainsi que dans les Documents supplémentaires de la Commission.

a) Analyse

(i) Examen combiné ou organisme pour la GRC seulement?

L'une des questions fondamentales est de savoir sur quel(s) organisme(s) ou activités la compétence d'un organisme d'examen devrait s'exercer. La GRC devrait-elle avoir son propre organisme d'examen? L'organisme devrait-il examiner également une partie ou tout le travail d'autres organisations agissant en matière de sécurité nationale (GRC, SCRS, CST, renseignement militaire et divers organismes et ministères fédéraux)?

Chaque grande organisation intervenant dans le domaine de la sécurité nationale au Canada dispose actuellement de son propre organisme d'examen. Ainsi, la CPP examine les activités de la GRC, le CSARS, celles du SCRS et le commissaire du CST, celles du CST. D'autres ministères et organismes fédéraux jouant un rôle dans le domaine de la sécurité nationale et du renseignement de sécurité ne sont pas soumis à un examen de ce genre. Les membres des forces de police provinciales et municipales ne sont généralement pas assujettis à la compétence de la CPP, même lorsqu'ils collaborent avec la GRC au sein d'équipes intégrées de la sécurité nationale (EISN), à moins qu'ils ne soient nommés à titre de gendarmes spéciaux surnuméraires de la GRC[4], et ils demeurent assujettis à la compétence disciplinaire de leur force de police d'attache[5]. L'Association canadienne des chefs de police a demandé avec insistance l'adoption d'une solution législative aux questions de la responsabilité et de surveillance qui apparaissent lorsqu'un agent de police d'une compétence donnée fait l'objet d'une plainte alors qu'il travaille sous une autre compétence[6].

Depuis le 11 septembre 2001, les activités des organismes d'application de la loi et des services du renseignement de sécurité sont de plus en plus intégrées. Les enquêtes antiterroristes menées par les EISN de la GRC, auxquelles peuvent aussi participer le SCRS, les forces de police provinciales et municipales et d'autres ministères fédéraux comme l'ASFC, ne sont qu'un

---

[4] *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, L.R.C. 1985, ch. R-10 (« Loi sur la GRC »), par. 7, 45.35(1).

[5] Observations du Service de police d'Ottawa présentées à la Commission Arar (février 2005), p. 5; observations de la Police provinciale de l'Ontario présentées à la Commission Arar (mars 2005), p. 8.

exemple de cette intégration. Certains pourraient prétendre que le système actuel, où chaque organisation a son propre organisme d'examen, empêche chacun des organismes d'examen d'avoir un portrait complet des projets intégrés.

Dans les autres pays, il existe des modèles d'examen dont la compétence est définie selon l'agence ou selon l'activité. En Norvège[7] et au Royaume-Uni[8], la compétence de certains organismes d'examen est définie en fonction des activités : ces organismes ont compétence à la fois sur les services de police et les services du renseignement de sécurité dans la mesure où ceux-ci mènent des enquêtes ou des activités définies touchant la sécurité nationale. En Norvège, le comité d'examen du service du renseignement de sécurité – le Comité EOS – voit des avantages à avoir une compétence sur plus d'un organisme, notamment le fait qu'il est en mesure de surveiller les activités intégrées. Cet avis est partagé par les bureaux de l'ombudsman de la Suède et du Commonwealth australien, des organismes ayant une compétence générale qui sont chargés d'examiner à la fois les activités des forces de police et celles des services du renseignement de sécurité.

Le modèle adopté par la Belgique est intéressant : la compétence est définie selon l'agence, mais la loi prévoit des passerelles législatives (« *statutory gateways* »)[9] entre les organismes d'examen. Le Comité P, qui a compétence sur la police, et le Comité I, qui a compétence sur deux services du renseignement de sécurité, ont l'obligation, suivant la loi, d'échanger des renseignements, de tenir des réunions conjointes et de collaborer dans certains cas[10]. Ces comités ont mené des enquêtes conjointes et chacun a publié son propre rapport sur ces enquêtes.

---

[6] Observations de l'ACCP présentées à la Commission Arar (mars 2005), pp. 16 à 19 et *Loi sur les services de police interterritoriaux*, C.P.L.M., c. C325.

[7] Le Committee for Oversight of the Intelligence, Surveillance and Security Services, appelé « Comité EOS » en Norvège, a compétence sur tous [TRADUCTION] « les services de renseignement, de surveillance et de sécurité fournis, contrôlés ou autorisés par l'administration publique ». Voir *The Act relating to the Monitoring of Intelligence, Surveillance and Security Services*, Loi n° 7 du 3 février 1995, art. 1.

[8] Les organismes d'examen créés par la *Regulation of Investigatory Powers Act 2000* (R.-U.), 2000, ch. 23 (« *RIPA* »), dont la compétence est définie selon l'activité d'enquête (par ex., interceptions, surveillance), surveillent généralement toute autorité publique se livrant aux activités qui relèvent de leur compétence.

[9] Nous employons ce terme pour désigner les mécanismes prévus par la loi qui prévoient l'échange de renseignements ou d'autres formes de collaboration ou d'échange entre les organismes d'examen.

[10] *Loi organique du 18 juillet 1991 du contrôle des services de police et de renseignements*, art. 52ff.

Les inspecteurs généraux de la CIA, du ministère de la Justice[11] et du ministère de la Sécurité intérieure (*Homeland Security*) ont tous dit préférer un système d'examen dont la compétence est définie selon l'agence. L'inspecteur général de la CIA a expressément indiqué qu'il était souhaitable qu'un seul organisme soit chargé d'examiner les activités de la CIA étant donné que celles-ci sont spécialisées et compliquées, et que le fait de concentrer sur une seule agence crée une spécialisation au sein de l'organisme d'examen aussi. L'inspecteur général du ministère de la Justice a souligné qu'un tel modèle, combiné à la capacité de coordonner les examens effectués par plusieurs organismes, était important en ce qui a trait à l'examen d'activités intégrées ou qui se chevauchent. Aux États-Unis, ces examens sont effectués conjointement par les inspecteurs généraux (p. ex. les inspecteurs généraux de la CIA et du ministère de la Justice peuvent enquêter conjointement sur une affaire).

En Australie, il existe un autre modèle facilitant la coopération entre les organismes d'examen. Dans le cadre de son mandat concernant la commission intégrée sur le crime (*Australian Crime Commission* (ACC)) par exemple, l'ombudsman du Commonwealth a le pouvoir, en vertu de la loi, de conclure des ententes (« *arrangements* ») en matière d'enquêtes avec d'autres organismes d'examen ayant compétence sur les membres de l'ACC[12].

Au Royaume-Uni, l'IPCC a mené des enquêtes conjointement, dans le passé, avec d'autres organismes d'examen. Depuis quelques temps, la loi facilite le partage de l'information et la coopération entre l'IPCC et l'ombudsman parlementaire, deux instances chargées d'examiner certaines activités du ministère du Revenu et des Douanes (*Revenue and Customs Department*). Ainsi, l'IPCC et l'ombudsman parlementaire [TRADUCTION] « peuvent s'échanger des

---

[11] Certains organismes ayant des fonctions assimilables à celles de la police relèvent de l'inspecteur général du ministère de la Justice, notamment le Federal Bureau of Investigation (FBI), la Drug Enforcement Administration (DEA), le U.S. Marshals Service, le Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives et le Federal Bureau of Prisons.

[12] *Ombudsman Act 1976* (Cth), art. 8. Un comité parlementaire a récemment recommandé l'étude d'une liaison plus étroite entre l'ombudsman du Commonwealth, les ombudsmans des États et l'inspecteur général du renseignement et de la sécurité, relativement à la possibilité d'examens conjoints par l'ASIO et les opérations policières.

renseignements dans le cadre de » leur mandat respectif et [TRADUCTION] « peuvent mener des enquêtes conjointes » sur certaines questions[13].

Selon certaines observations présentées à la Commission, le modèle d'organisme unique assure une meilleure compréhension des besoins particuliers de l'organisation en cause, de ses activités et des conséquences qui en découlent. Par exemple, le commissaire du CST est d'avis que ce modèle semble préférable[14] :

> [TRADUCTION] Des doutes subsistent sur la question de savoir si un organisme d'examen unique pourrait examiner efficacement les activités très variées de l'ensemble de la communauté de la sécurité et du renseignement.

De l'autre côté, la CPP souligne que l'existence d'un seul organisme d'examen ayant compétence sur tous les intervenants de la sécurité nationale ferait en sorte que toutes les activités touchant la sécurité nationale qui portent atteinte aux droits de la personne fassent l'objet d'un examen civil uniforme[15].

La BCCLA a aussi préconisé la création d'un organisme d'examen unique en matière de sécurité nationale :

> [TRADUCTION] Un organisme d'examen civil chargé d'examiner la responsabilité dans le domaine de la sécurité nationale doit être en mesure de suivre pas à pas la preuve obtenue jusqu'à sa conclusion ou depuis le début, que cette preuve provienne de la GRC, du SCRS ou d'un autre organisme[16].

(ii) Compétence partagée

Il faut aussi déterminer si la compétence en matière d'examen doit être partagée. Les activités de la GRC touchant la sécurité nationale et ses autres activités devraient-elles être examinées par des organismes différents? Dans un tel cas, l'« organisme chargé d'examiner les activités

---

[13] *Commissioners for Revenue and Customs Act, 2005* (R.-U.), 2005, ch.11, par. 28(3) et (4).
[14] Observations du commissaire du CST présentées à la Commission Arar (janvier 2005), p. 4.
[15] Observations de la CPP présentées à la Commission Arar (février 2005), p. 54.
[16] Observations de la BCCLA présentées à la Commission Arar (mars 2005), p. 13.

touchant la sécurité nationale » pourrait être défini en fonction des activités (c.-à-d. toutes les activités touchant la sécurité nationale) ou de l'organisme (p. ex. la GRC).

La Norvège fournit un exemple de compétence partagée. Dans ce pays, un organisme reçoit les plaintes visant l'ensemble de la force de police et un autre organisme, le comité EOS, est chargé de l'examen des activités des deux services du renseignement de sécurité et du service de police de sécurité. En plus d'étudier les plaintes déposées contre le service de police de sécurité, le comité EOS effectue des inspections régulières. Des lignes directrices obligent l'organisme qui étudie les plaintes visant l'ensemble de la force policière à aviser le comité EOS de toute allégation concernant le service de police de sécurité, à le tenir informé des enquêtes qu'il mène sur ces allégations et des recommandations qu'il formule ensuite et à lui signaler toute question susceptible de l'intéresser. L'obligation du comité EOS à cet égard est plus limitée. Les membres du service de police de sécurité font ainsi l'objet de deux formes d'examen. Il y a lieu de noter que ce service a sa propre loi constitutive, différente de celle du service de police ordinaire, et dispose de bureaux séparés. Certaines activités, par exemple l'échange de renseignements, sont cependant intégrées, et le comité EOS a récemment soulevé, dans un rapport annuel, la question de savoir s'il devrait avoir compétence sur les unités du service de police ordinaire qui participent à des activités antiterroristes touchant la sécurité nationale[17].

Des difficultés pratiques de ce genre peuvent surgir lorsqu'on tente de définir la compétence sur la base des fonctions policières. Il arrive que des enquêtes policières débutent comme des enquêtes ordinaires avant de devenir des enquêtes en matière de sécurité nationale. Il est possible aussi, en théorie, qu'elles redeviennent ensuite des enquêtes ordinaires. L'Association canadienne des chefs de police a d'ailleurs dit à ce sujet :

> [TRADUCTION] Non seulement de nombreuses activités liées au terrorisme sont considérées comme des crimes, mais une grande partie des activités passées

[17] Voir la discussion de la Norvège dans le document supplémentaire de la Commission portant sur les modèles internationaux.

> commises par des terroristes sont des activités criminelles simples et rudimentaires qui mènent finalement à des actes terroristes[18].

Partageant ce point de vue, l'ombudsman de la police de l'Irlande du Nord souligne que les groupes terroristes commettent de nombreux crimes ordinaires, souvent à des fins de financement, comme l'utilisation de cartes de crédit frauduleuses, la contrebande de carburant, le trafic de stupéfiants, des vols qualifiés et des infractions mineures. Elle mentionne que les enquêtes sont souvent transférées d'une unité antiterroriste à une autre unité du service de police, et vice-versa, ou sont menées simultanément par elles[19]. La Police provinciale de l'Ontario a soulevé une question semblable dans le contexte canadien. Dans ses observations, elle indique que l'application de la loi axée sur les renseignements, qui suppose que l'information circule au sein d'une force de police ainsi qu'entre les organismes d'application de la loi ou de sécurité, a des répercussions sur le choix d'un modèle étant donné qu'il [TRADUCTION] « ne serait probablement pas efficace d'isoler une division particulière d'un organisme d'application de la loi pour le surveiller ou l'examiner »[20]. La Commission aimerait savoir comment des dispositions législatives pourraient régler ces questions si un modèle fondé sur une compétence partagée était adopté.

2. L'INITIATIVE DE L'EXAMEN

Par quel mécanisme un examen devrait-il débuter? Par le dépôt d'une plainte? Par une enquête effectuée par l'organisme d'examen de sa propre initiative[21]? Par une inspection[22]? Par une demande de l'organe exécutif, de l'assemblée législative ou d'un autre organisme d'examen?

---

[18] Observations de l'Association canadienne des chefs de police présentées à la Commission Arar (mars 2005), p. 11 (les notes ne sont pas inclues).

[19] Voir la discussion de l'ombudsman de la police de l'Irlande du Nord dans le Document supplémentaire de la Commission portant sur les modèles internationaux.

[20] Observations de la PPO présentées à la Commission Arar (mars 2005), pp. 18 et 19.

[21] Nous employons l'expression « enquête effectuée par l'organisme d'examen de sa propre initiative » pour désigner les enquêtes ou les plaintes qu'un organisme d'examen peut, selon le cas, ouvrir ou déposer de sa propre initiative.

a) Analyse

Au Canada, c'est généralement par le dépôt d'une plainte que commence un examen des activités de la police. Il ressort de bon nombre des observations reçues par le commissaire qu'un système uniquement fondé sur le dépôt de plaintes ne convient pas en ce qui concerne les activités de la GRC touchant la sécurité nationale. Cet avis est partagé par de nombreux organismes étrangers chargés de l'examen des activités en matière de sécurité nationale. Les organismes d'examen qui estiment qu'ils devraient mener des enquêtes sur la sécurité nationale et des inspections à cet égard de leur propre initiative invoquent principalement, au soutien de leur position, le secret qui entoure les enquêtes et la possibilité que les renseignements ne soient pas fiables, ainsi que d'autres arguments analysés dans le Document de référence de la Commission intitulé « Sécurité nationale et droits et libertés »[23].

La BCCLA a aussi mis en évidence un certain nombre d'obstacles qui peuvent nuire au dépôt d'une plainte, notamment les suivants :

(i) les obstacles linguistiques, le manque d'instruction et l'analphabétisme;

(ii) l'expérience culturelle, y compris les milieux ethniques et culturels qui nourrissent un sentiment de méfiance ou une crainte de représailles;

(iii) le statut juridique – les demandeurs d'asile et les résidents permanents peuvent hésiter à compromettre leur statut au regard de l'immigration;

(iv) une défense des droits inadéquate ou une aide insuffisante[24].

---

[22] Nous employons le terme « inspection » pour désigner le pouvoir d'inspecter les activités de l'organisme, en l'absence de plainte, comme s'il s'agissait d'une vérification des activités de l'organisme; en règle générale, la portée du pouvoir est illimitée. Le pouvoir d'inspection se distingue du pouvoir de mener une enquête de sa propre initiative dans la mesure où ce dernier se rapporte habituellement à une seule question identifiable ou à un seul comportement.

[23] Disponible en ligne à www.commissionarar.ca.

[24] Observations de la BCCLA présentées à la Commission Arar (mars 2005), pp. 8 et 9.

De plus, dans son mémoire, la présidente de la CPP souligne que des musulmans ont porté à son attention de prétendues irrégularités commises par la GRC dans le cadre de ses enquêtes en précisant clairement que la peur les avait empêchés de déposer des plaintes officielles[25].

Le mandat confié par la loi à l'inspecteur général du ministère de la Justice aux États-Unis est intéressant, en particulier en ce qui concerne les plaintes relatives concernant les libertés civiles. L'inspecteur général doit désigner un fonctionnaire de son bureau qui [TRADUCTION] « examine les renseignements et reçoit les plaintes relatives à de prétendues atteintes aux droits et aux libertés civils » commises par des employés, et qui [TRADUCTION] « informe le public, au moyen d'Internet, de la radio, de la télévision et des journaux, au sujet des responsabilités et des fonctions du fonctionnaire et de la manière de communiquer avec lui »[26]. De plus, l'inspecteur général doit déposer des rapports semestriels sur ces questions devant des comités de la Chambre et du Sénat. Son bureau a lancé un vaste programme d'information, comportant notamment la publication d'annonces en différentes langues – l'arabe et l'ourdou entre autres – dans divers médias ethniques.

La plupart des organismes d'examen des activités de la police et des services du renseignement de sécurité existant à l'étranger ont le pouvoir de mener des enquêtes [TRADUCTION] « de leur propre initiative », c'est-à-dire d'entreprendre une enquête en déposant eux-mêmes une plainte ou autrement. Bon nombre d'entre eux ont également le pouvoir d'effectuer des inspections ou des vérifications générales des dossiers quand ils le jugent bon ou périodiquement. Ces organismes comprennent des agences dont la compétence s'étend aux activités de la police en matière de sécurité nationale: le Comité P en Belgique; le comité EOS en Norvège; les inspecteurs généraux des ministères de la Justice et de la Sécurité intérieure aux États-Unis; et les organismes créés par la *Regulation of Investigatory Powers Act* au Royaume-Uni[27].

---

[25] Observations de la CPP présentées à la Commission Arar (février 2005), pp. 23 et 24.

[26] *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism (USA Patriot Act) Act of 2001*, Pub. L. No. 107-56, 115 Stat. 272 ("*PATRIOT Act*"), art. 1001.

[27] Les pouvoirs d'inspection de ces organismes sont limités par l'activité visée par l'examen.

Au Canada, la CPP n'a pas de pouvoir d'inspection, contrairement au CSARS[28], mais elle peut déposer ses propres plaintes[29].

On pourrait également prévoir qu'une enquête peut être entreprise à la demande de l'organe législatif ou de l'organe exécutif. Au Canada, le ministre peut demander au CSARS de lui présenter des rapports spéciaux sur le SCRS[30]. En Australie, le premier ministre ou le ministre responsable peuvent demandent à l'IGIS de mener une enquête[31]. Aux États-Unis, les comités du Sénat et de la Chambre peuvent demander aux inspecteurs généraux d'enquêter sur une affaire particulière.

Une autre question se pose : serait-il souhaitable de conférer à la CPP des pouvoirs plus larges (en matière d'inspection par exemple) à l'égard des activités de la GRC touchant la sécurité nationale mais non à l'égard des autres activités de la GRC?

3. POUVOIRS D'EXAMEN

De quels pouvoirs un organisme d'examen des activités en matière de la sécurité nationale a-t-il besoin et quelles sont les restrictions qui devraient s'appliquer? Des pouvoirs comme l'accès à l'information et aux documents, des pouvoirs de la police et le pouvoir d'ordonner que des mesures correctives soient prises pourraient être conférés à l'organisme d'examen. Des restrictions pourraient viser le moment où les enquêtes peuvent être entreprises et la communication des renseignements dans les rapports.

a) Analyse

(i) Accès à l'information

---

[28] *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, L.C.R. 1985, ch. C-23 (« Loi sur le SCRS »), arts 38-40.
[29] *Loi sur la GRC*, par. 45.37(1).
[30] *Loi sur le SCRS*, art. 54.
[31] *Inspector-General of Intelligence and Security Act, 1986*, art. 8 et 9.

Le pouvoir légal d'obtenir les renseignements détenus par d'autres organismes est une question importante. Dans quelle mesure l'organisme devrait-il avoir le pouvoir de contraindre l'organisation faisant l'objet de l'examen ou une autre source à produire des documents ou à communiquer des renseignements? Au Canada, le CSARS et le commissaire du CST ont un droit d'accès total aux dossiers du SCRS et du CST respectivement[32]. Le commissaire du CST a le pouvoir d'assignation à l'extérieur de l'organisme, par exemple à l'égard d'acteurs privés, d'autres ministères fédéraux ou d'une organisation comme la GRC.[33] Par contraste, le CSARS a le pouvoir d'assigner les témoins et d'exiger la production de documents, mais seulement dans le contexte des enquêtes en vertu des plaintes, et non dans le contexte de son pouvoir général d'examen.[34]

Des organismes d'examen des activités policières en place dans d'autres pays ont, en règle générale, accès aux renseignements classifiés ayant un lien avec leur mandat. C'est le cas, par exemple, de l'ombudsman de la police en Irlande du Nord, des autorités créées par la RIPA au Royaume-Uni et du Comité P en Belgique.

Les inspecteurs généraux de la CIA, du ministère de la Sécurité intérieure et du ministère de la Justice disposent de vastes pouvoirs d'assigner des personnes impliquées à l'extérieur du gouvernement fédéral[35]. La loi les oblige à utiliser d'autres méthodes que les assignations pour obtenir des renseignements d'intervenants au sein du gouvernement fédéral. Il y a cependant d'autres acteurs fédéraux qui collaborent à la fourniture de renseignements aux inspecteurs généraux. Si un problème se pose quant à l'obtention de documents détenus par un autre ministère ou organisme fédéral, l'inspecteur général de la CIA, par exemple, peut en parler à l'inspecteur général du ministère de la Sécurité intérieure afin d'obtenir la coopération des employés fédéraux relevant de la compétence de ce dernier en matière d'examen.

(ii) Pouvoirs de la police

---

[32] Sous réserve seulement du privilège du Cabinet.
[33] *Loi sur la défense nationale*, R.S.C. 1985, c. N-5, art. 273.63(4).
[34] *Loi sur le SCRS*, art. 39, 50.
[35] *Inspector General Act of 1978*, 5 U.S.C. Appendix §§ 1-12 (1978) (« Inspector General Act »), art. 6.

Il faut aussi se demander si l'organisme d'examen a besoin des pouvoirs de police pour mener ses enquêtes.

En Irlande du Nord, l'ombudsman de la police est doté de pouvoirs appartenant généralement à la police, notamment le pouvoir d'effectuer des fouilles, des perquisitions et des saisies et le pouvoir d'arrêter des individus qui refusent de collaborer à ses enquêtes. L'ombudsman a utilisé ce pouvoir à plusieurs reprises. L'IPCC, qui a compétence sur toutes les forces de police de l'Angleterre et du pays de Galles ainsi que sur certains services de police spécialisés comme le National Criminal Intelligence Service et certaines parties du Revenu, des Douanes et de l'Immigration, jouit également de pouvoirs de la police[36].

Outre le pouvoir de contraindre une personne à produire des documents et à témoigner, les inspecteurs généraux des États-Unis sont également dotés du pouvoir de porter des armes à feu, de procéder à des arrestations et de demander et d'exécuter des mandats de perquisition[37]. Ils peuvent aussi mener des enquêtes criminelles.

(iii) Quand enquêter?

Il faut se demander aussi si des restrictions devraient limiter le moment auquel une enquête peut être effectuée. Cette question peut faire entrer en jeu le principe de l'indépendance de la police ou la préservation de l'intégrité des enquêtes criminelles en cours. La GRC a expressément dit ce qui suit au sujet de l'indépendance de la police :

> Les menaces pour l'autonomie policière seraient moins apparentes avec un mécanisme d'examen qui maintiendrait une distance par rapport au gouvernement et qui permettrait d'effectuer des vérifications rétrospectives sans ingérence dans les enquêtes en cours. La vérification rétrospective de dossiers peut jouer un rôle important, et la GRC est d'accord avec le principe voulant qu'un examen externe puisse renforcer ses activités dans le domaine de la sécurité nationale.[38]

---

[36] *Police Reform Act 2002* (R.-U.), 2002, c. 30, par. 9(4) de Schedule 3, Part 3.
[37] *Inspector General Act*, par. 6(e)(1).
[38] Observations de la GRC présentées à la Commission Arar (février 2005), p.17.

Un certain nombre d'organismes d'examen ayant compétence sur les forces de police ont la capacité d'effectuer des enquêtes simultanément avec les enquêtes policières. Par exemple, l'ombudsman de la police de l'Irlande du Nord mène fréquemment des enquêtes sur les services de police qui font déjà l'objet d'une enquête criminelle, y compris en matière de terrorisme, se rapportant aux mêmes faits ou à des faits connexes. Il arrive parfois que le bureau de l'ombudsman et la force de police demandent de se faire communiquer les mêmes éléments de preuve; des négociations sont alors menées pour régler la question. Il est même arrivé que l'ombudsman se soit occupé de la scène d'un prétendu crime[39].

Au Royaume-Uni, l'IPCC effectue des enquêtes parallèles à celles de la police, y compris en matière de sécurité nationale. Bien qu'il y ait des questions pratiques qui se posent, par exemple si les deux organisations ont besoin des mêmes éléments de preuve, chacune a été en mesure d'effectuer son travail sans gêner l'autre[40].

Aux États-Unis, les enquêtes des inspecteurs généraux se déroulent souvent en même temps qu'une enquête du FBI ou qu'une enquête criminelle de la police d'État.

(iv) Mesures correctives

La dernière question consiste à savoir si l'organisme d'examen devrait avoir seulement le pouvoir de faire des recommandations ou s'il devrait avoir le pouvoir de rendre des ordonnances ayant force obligatoire.

Les organismes d'examen existant au Canada (la CPP, le CSARS et le commissaire du CST) ont le pouvoir de faire des recommandations seulement en ce qui concerne les questions générales sur lesquelles ils se sont penchés. La plupart des organismes en place dans les autres pays disposent aussi uniquement du pouvoir de faire des recommandations. Dans l'ensemble, ces organismes estiment que, en raison de l'obligation de rendre des comptes au public et de la

---

[39] Voir le document supplémentaire de la Commission portant sur les modèles internationaux.
[40] Voir la discussion dans le document supplémentaire de la Commission portant sur les modèles internationaux.

responsabilité des organisations, le pouvoir de faire des recommandations est suffisant et permet à l'organisation d'apporter des changements d'une manière appropriée.

En outre, comme la CPP l'a fait valoir dans ses observations présentées à la Commission, le pouvoir de formuler des recommandations pose moins de problèmes au regard de la doctrine de l'indépendance de la police[41]. Ce point de vue est partagé par l'Association canadienne des libertés civiles. Celle-ci a souligné en outre que l'organisme d'examen ne devrait pas avoir un pouvoir de décision à l'égard d'un organisme d'application de la loi parce que, [TRADUCTION] « peu importe l'étendue de son pouvoir de décision, l'organisme de vérification est susceptible d'hésiter à s'attaquer à la police comme le font tant de politiciens »[42].

La Coalition pour la surveillance internationale des libertés civiles a fait une suggestion intéressante : l'organisme d'examen devrait [TRADUCTION] « avoir un mandat d'éducation nationale » afin de faire en sorte que le public s'intéresse à ses rapports[43]. Ce mandat est comparable à celui que la loi confie expressément à l'inspecteur général du ministère de la Justice, dont il a été question précédemment.

Par ailleurs, la Fédération canado-arabe et le Canadian Council on American-Islamic Relations soutiennent qu'un organisme d'examen devrait avoir un vaste éventail de mesures correctives à sa disposition, dont l'indemnisation de personnes, [TRADUCTION] « des excuses écrites ou publiques, l'assurance qu'un individu ne fait pas l'objet d'une enquête, la destruction ou la correction de dossiers erronés et la formulation de directives correctives en matière d'orientation et de pratique »[44].

4. QUI EFFECTUE L'EXAMEN? À QUI FAIRE RAPPORT?

Qu'avez-vous à dire sur les questions qui suivent?

---

[41] Observations de la CPP présentées à la Commission Arar (février 2005), pp. 12-14.
[42] Observations de l'ACLC présentées à la Commission Arar (février 2005), p. 10.
[43] Observations de la CISLC présentées à la Commission Arar (février 2005), p. 5.
[44] Observations de la FCA et du CAIR-CAN présentées à la Commission Arar (février 2005), p. 26.

- Quelles qualités les personnes chargées d'examiner les activités touchant la sécurité nationale devraient-elles posséder?

- Comment les membres de l'organisme d'examen devraient-ils être choisis?

- Comment les questions relatives à la confidentialité des activités touchant la sécurité nationale devraient-elles être réglées?

- À quelle(s) entité(s) l'organisme d'examen devrait-il faire rapport?

- Quelle(s) forme(s) ce rapport devrait-il prendre, compte tenu du fait qu'il arrive parfois que les exigences en matière de secret entrent en conflit avec les principes de la responsabilité et de la transparence?

a) Analyse

(i) L'organisme d'examen

Les organismes d'examen des activités des forces de police et des services de sécurité et du renseignement de sécurité existant au Canada et dans d'autres pays ont des relations différentes avec les organes législatif et exécutif; leur composition, la procédure de nomination ou d'élection de leurs membres et les qualités exigées de ces derniers varient considérablement.

La CPP peut compter jusqu'à 31 membres, bien qu'il n'y ait actuellement que la présidente et le vice-président qui soient membres de la Commission. Les membres sont nommés par le Cabinet fédéral pour des mandats renouvelables de cinq ans et ne peuvent être révoqués que pour un motif valable. Aucune qualité particulière n'est exigée. La plupart des organismes d'examen existant dans les autres pays que nous avons étudiés sont composés d'un à sept membres. Il faut se demander si la CPP serait en mesure d'examiner de manière appropriée les activités en matière de la sécurité nationale si elle comptait réellement 31 membres.

Le CSARS est composé d'un président et de deux à quatre autres personnes, tous des membres du Conseil privé ne faisant pas partie du Parlement. Ces membres sont choisis par le premier ministre après consultation avec le chef de l'Opposition et le chef de chacun des partis qui comptent au moins 12 députés à la Chambre des communes. Leur mandat est d'une durée de cinq ans et n'est renouvelable qu'une fois. Les membres du CSARS doivent se conformer à des conditions de sécurité et prêter un serment de confidentialité.

Le modèle du commissaire du CST est différent. Le commissaire est nommé par le gouverneur en conseil. Il doit être un juge surnuméraire ou un juge d'une cour supérieure à la retraite.

L'autre modèle canadien où l'indépendance est capitale qui est souvent utilisé est celui des hauts fonctionnaires indépendants du Parlement, par exemple le Commissaire à l'information, le Commissaire à la protection de la vie privée et le Vérificateur général. Le Commissaire à la protection de la vie privée, par exemple, est nommé par le gouverneur en conseil, mais seulement après approbation par résolution de la Chambre et du Sénat. Son mandat de sept ans est renouvelable une fois. Le Commissaire peut être révoqué en s'adressant au Sénat et à la Chambre. Il relève directement du Parlement.

En Belgique et en Norvège, les membres des organismes d'examen sont élus par l'assemblée législative, une pratique inconnue au Canada. Il en est de même de l'ombudsman en Suède. D'autres organismes de surveillance du Royaume-Uni ont exigé que certains de leurs postes ne puissent être occupés que par des juges – actifs ou à la retraite.

(ii) Rapports et communication des renseignements

Il est difficile de trouver l'équilibre entre la nécessité de protéger la sécurité nationale et le désir d'informer le public sur l'examen des activités touchant la sécurité nationale, que celles-ci soient effectuées par la police ou par des services du renseignement de sécurité. On reconnaît généralement que tous les renseignements ne peuvent pas être divulgués. Il faut trouver le meilleur moyen d'atteindre un équilibre entre le besoin d'assurer la responsabilité envers le public et la protection de la sécurité nationale.

À l'heure actuelle, la CPP soumet un rapport annuel au ministre, qui le dépose devant chaque chambre de Parlement dans les quinze premiers jours de celle-ci suivant sa réception.[45] Sa constitution actuelle l'empêche cependant d'avoir pleinement accès aux renseignements classifiés.

Le CSARS effectue des enquêtes et des inspections touchant la sécurité nationale et le renseignement de sécurité et soumet des rapports annuels et spéciaux au ministre responsable. Le ministre dépose les rapports annuels devant chaque chambre de Parlement dans les quinze premiers jours de celle-ci suivant sa réception.[46] Leurs rapports d'enquête en vertu des plaintes et leurs rapports spéciaux ne sont pas rendus publics. Le ministre n'est pas tenu de publier ces rapports. Ceux-ci peuvent faire l'objet d'une demande en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, mais leur communication peut être refusée pour des raisons de sécurité nationale[47].

Par contraste, le Commissaire à la protection de la vie privée et le Vérificateur général font rapport directement à l'organe législatif.[48]

Dans certains pays, les lois créant un organisme d'examen prévoient explicitement la confidentialité des activités concernant les rapports. Par exemple, le bureau de l'inspecteur général de la CIA est expressément tenu par la loi :

> [TRADUCTION] de tenir dûment compte, dans la préparation de tous ses rapports, de la protection des sources de renseignements et des méthodes utilisées pour les obtenir et de prendre les mesures compatibles avec l'objet de ces rapports qu'il estime appropriées pour limiter au minimum la divulgation de ces sources et méthodes dans ces rapports[49].

Aux États-Unis, la loi prévoit un mécanisme intéressant qui permet à l'organe exécutif d'opposer son veto à la divulgation de renseignements dans le rapport d'un inspecteur général, mais qui l'oblige à s'expliquer ensuite sur l'utilisation de ce veto devant le Congrès. Par exemple, le

---

[45] *Loi sur la GRC*, art. 45.34.
[46] *Loi sur le SCRS*, art. 53, 54.
[47] *Loi sur l'accès à l'information*, L.R.C. 1985, ch. A-1, art. 15.
[48] *Loi sur la protection des renseignements personnels, L.R.C. 1985*, ch. P-21, art. 38-40; *Loi sur le vérificateur général*, L.R.C. 1985, ch. A-17, art. 8(1).
[49] 50 USC sec. 403q(c)(3).

procureur général peut interdire la divulgation, par l'inspecteur général du ministère de la Justice, de [TRADUCTION] « renseignements sensibles », portant notamment sur des procédures criminelles en cours, des opérations d'infiltration, l'identité des sources, des questions touchant le renseignement de sécurité et la sécurité nationale. Le procureur général doit expliquer ensuite les raisons de l'interdiction au Congrès[50]. Selon l'inspecteur général du ministère de la Justice, cette disposition est généralement interprétée de manière à permettre au procureur général d'interdire la divulgation de [TRADUCTION] « renseignements sensibles » seulement, et non les enquêtes ou les autres examens que l'inspecteur général décide d'effectuer. L'inspecteur général indique que ce pouvoir a été invoqué une fois seulement, en 1998, afin de retarder de six mois la divulgation d'un rapport[51].

En Australie, l'IGIS fait rapport au premier ministre sur les enquêtes, les inspections et la conformité de l'ASIS et du DSD[52]. Le rapport complet doit être transmis au chef de l'Opposition à la Chambre des représentants, mais ce dernier ne peut divulguer toute partie de ce rapport qui n'est pas déposée devant le Parlement[53]. Avant de déposer le rapport devant chacune des chambres du Parlement, le premier ministre peut y faire les suppressions [TRADUCTION] « qu'il juge nécessaires pour éviter que la sécurité, la défense de l'Australie, les relations de celle-ci avec les autres pays et le respect de la vie privée des personnes ne soient compromis »[54].

---

[50] *Inspector General Act of 1978*, art. 8E.

[51] Bureau de l'Inspecteur général du ministère de la justice, « Épilogue », en date de juillet 1998, à son rapport « CIA-Contra-Crack Cocaine Controversy : a review of the Justice Department's investigations and prosecutions », en date de décembre 1997. Voir http://www.usdoj.gov/oig/special/9712/epilogue.htm.

[52] *IGIS Act*, art. 35(2) – (2B).

[53] *IGIS Act*, art. 35(3).

[54] *IGIS Act*, art. 35(5).

ACRONYMES UTILISÉS DANS LE PRÉSENT DOCUMENT

ACRONYME	SIGNIFICATION
ACC	Australian Crime Commission (Australie)
ACLC	Association canadienne des libertés civiles (Canada)
ASFC	Agence des services frontaliers du Canada (Canada) : ministère du gouvernement fédéral chargé de gérer les frontières du pays en appliquant et en exécutant les lois nationales régissant le commerce et les déplacements, ainsi que les ententes et conventions internationales
ASIO	Australian Security Intelligence Organisation (Australie)
ASIS	Australian Secret Intelligence Service (Australie)
BCCLA	British Columbia Civil Liberties Association (Canada)
CIA	Central Intelligence Agency (É.-U.)
CISLC	Coalition internationale de surveillance des libertés civiles (Canada)
Comité EOS	Committee for Oversight of the Intelligence, Surveillance and Security Services (Norvège)
Comité I	Comité permanent de contrôle des services de renseignements (Belgique)
Comité P	Comité permanent de contrôle des services de police (Belgique)
CPP	Commission des plaintes du public contre la GRC (Canada) : organisme d'examen de la GRC
CSARS	Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (Canada) : organisme d'examen du SCRS
CST	Centre de la sécurité des télécommunications (Canada) : organisme

	de cryptologie national
DSD	Defense Signals Directorate (Australie)
EISN	Équipes intégrées de la sécurité nationale (Canada) : équipes d'enquête menées par la GRC, auxquelles peuvent participer les forces de police provinciales et municipales, le SCRS et d'autres ministères et organismes fédéraux
FBI	Federal Bureau of Investigation (É.-U.)
FCA/CAIR-Can	Fédération canado-arabe/Canadian Council on American-Islamic Relations (Canada)
GRC	Gendarmerie royale du Canada (Canada) : force de police nationale
IGIS	Inspector-General of Intelligence and Security (Australie)
IPCC	Independent Police Complaints Commission (R.-U.)
MDN	Ministère de la Défense nationale (Canada) : autorité militaire nationale
PPO	Police provinciale de l'Ontario (Canada) : force de police provinciale
RIPA	*Regulation of Investigatory Powers Act* (R.-U.)
SCRS	Service canadien du renseignement de sécurité (Canada) : source civile nationale de renseignement de sécurité